DOI:10.17951/h.2016.50.3.205

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. L, 3 SECTIO H 2016

Związek Banków Polskich

MARIUSZ ZYGIEREWICZ

mariusz.zygierewicz@zbp.pl

Mikro- i makroostrożnościowa polityka nadzorcza względem sektora bankowego – potencjalne obszary konfliktów i sposoby ich minimalizacji

Micro- and Macroprudential Policy – Potential Areas of Conflicts and Methods to Minimize Them

Słowa kluczowe: polityka nadzorcza; ryzyko systemowe

Keywords: supervisory policy; systemic risk

Kod JEL: G21; G28

Wstęp

Ostatni kryzys na rynkach finansowych uwidocznił, że dotychczas stosowane instrumenty polityki nadzorczej nie zapobiegają powstawaniu sytuacji kryzysowych na rynkach finansowych. Było to efektem szybko zachodzących zmian na tym rynku, w tym rosnących rozmiarów poszczególnych instytucji finansowych, pojawiania się nowych instrumentów finansowych i rosnącej skali wzajemnych powiązań biznesowych między największymi podmiotami. Z drugiej strony wskazywano na niedoskonałości i niedostosowanie istniejącego instrumentarium norm nadzorczych i monetarnych, które nie mogły być skutecznie zaadresowane do nowych zjawisk powstających na rynku, takich jak np. szybko zwiększające się bańki spekulacyjne. Z tego powodu regulatorzy poszukiwali sposobów przezwyciężenia tych słabości. Jednym z najważniejszych wniosków było pojawienie się koncepcji polityki makro-

ostrożnościowej, stanowiącej swoiste uzupełnienie dotychczas realizowanej polityki mikroostrożnościowej.

Wprowadzenie nowej polityki i jej możliwe oddzielenie od nadzoru mikroostrożnościowego może stanowić wartość dodaną, ale też potencjalne źródło konfliktów w zakresie efektywnego sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Biorąc pod uwagę wczesny etap prac koncepcyjnych i stosowania narzędzi makroostrożnościowych, warto zawczasu zastanowić się nad potencjalnymi słabościami istnienia dualnego systemu i poszukiwać sposobów minimalizacji zagrożeń wynikających z tego tytułu. Główną tezą tej pracy jest stwierdzenie, że można zidentyfikować potencjalne obszary pojawiania się konfliktów na styku realizowanej polityki mikro- i makroostrożnościowej oraz należy podjąć działania na rzecz minimalizacji tego zagrożenia przez pogłębienie współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie obu rodzajów polityk nadzorczych.

W pierwszej części artykułu przedstawiono definicję polityki mikro- i makroostrożnościowej, w kolejnych zaś wskazano cele obu polityk, potencjalne umiejscowienie nadzorów i możliwe stosowane instrumentarium. Te części pracy prowadzą autora do identyfikacji potencjalnych zagrożeń wynikających z istnienia obu rodzajów nadzoru. Pozwala to w końcowej części podjąć próbę wskazania sposobów minimalizacji zagrożeń i rekomendacji dla polityki regulacyjnej.

1. Definicja polityki mikro- i makroostrożnościowej

Celem polityki mikroostrożnościowej jest dążenie do stabilności systemu finansowego przez dbanie o bezpieczeństwo działania każdego pojedynczego podmiotu tego systemu. Analiza ryzyka generowanego przez każdy bank oraz poziom jego odporności na niekorzystne zdarzenia w instytucji lub w jej otoczeniu są podstawowymi celami funkcjonowania nadzoru bankowego. Zgodnie z zasadami efektywnego nadzoru, sformułowanymi przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, podstawowym celem nadzoru bankowego – rozumianego jako nadzór mikroostrożnościowy – jest promowanie bezpiecznego i zdrowego działania banków i sektora bankowego [BCBS, 2012, s. 21].

Bezpieczeństwo działania poszczególnych banków jest z pewnością warunkiem istotnym dla stabilności całego sektora bankowego czy szerzej – sektora finansowego. Oczywiście bezpieczne działanie banku jako warunek stabilności całego sektora odnosi się do największych podmiotów, mających kluczowe znaczenie na danym rynku finansowym. Upadłość pojedynczych mniejszych instytucji bankowych na danym rynku, mających nieduży udział w rynku usług finansowych, nie musi stanowić zagrożenia dla stabilności sektora bankowego. Stąd w polityce mikroostrożnościowej powinna być stosowana zasada proporcjonalności[1], zgodnie z którą zdecydowanie więcej uwagi

[1] Zasada proporcjonalności została uwzględniona już w uzasadnieniu do dyrektywy 2006/49/WE, która wdrożyła postanowienia Nowej Umowy Kapitałowej (Bazylea II).

i środków powinno się poświęcać analizie bezpieczeństwa funkcjonowania banków najważniejszych na danym rynku finansowym.

Bezpieczeństwo poszczególnych instytucji kredytowych nie musi jednak oznaczać stabilności całego sektora bankowego. Z racji złożoności systemu bankowego, a także istnienia wzajemnych silnych powiązań między jego uczestnikami, bezpieczne działanie poszczególnych podmiotów nie musi gwarantować stabilności systemu jako całości [Hanson, Kashyap, Stein, 2011, s. 3–28], dlatego potrzebne jest prowadzenie równoległego szerszego spojrzenia z perspektywy całego sektora bankowego, a nie tylko poszczególnych instytucji bankowych. To szersze spojrzenie ma być właśnie domeną polityki makroostrożnościowej. Jej celem powinna być stabilność finansowa rozumiana jako taki stan, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali. Polityka makroostrożnościowa miałaby się przyczyniać do zapewnienia stabilności finansowej przez zapobieganie narastaniu nierównowag i ryzyka systemowego, a nie tylko przez wzmacnianie odporności sektora na szoki [Szpunar, 2012, s. 9]. W opinii Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie mandatu dla polityki makroostrożnościowej wskazuje się, że celem tej polityki ma być ochrona stabilności systemu finansowego jako całości, rozumiana także jako zapewnienie trwałego wkładu sektora finansowego do wzrostu gospodarczego [ERRS, 2011].

Tak rozumiana polityka makroostrożnościowa jest oddziaływaniem zdecydowanie szerszym niż polityka mikroostrożnościowa, która koncentruje swoją uwagę głównie na samym sektorze bankowym czy szerzej – finansowym. Natomiast w zakresie zainteresowań polityki makroostrożnościowej zwraca się silniejszą uwagę na relacje istniejące między sektorem finansowym i gospodarką realną lub nawet na ryzyko systemowe, rozumiane także jako ryzyko zakłóceń powstające poza systemem finansowym [Szpunar, 2012, s. 11].

Koncepcja sprawowania nadzoru makroostrożnościowego jest stosunkowo nowa. Jedne z pierwszych wskazań w odniesieniu do podziału zadań między politykę mikro- i makroostrożnościową zostały poczynione na początku XXI w. Można odnaleźć je w opracowaniach A. Crocketta [2000] czy C. Borio [Borio, Furfine, Lowe, 2000]. Prace nad koncepcją nadzoru makroostrożnościowego uległy wyraźnemu przyspieszeniu po wybuchu kryzysu na rynkach finansowych w 2008 r. Od tego momentu temat ten stał się bardzo popularny, a koncepcja sprawowania tego nadzoru była aktywnie rozwijana między innymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bazylejski Komitet Nadzorców Bankowych. W praktyce postęp we wdrażaniu tej polityki jest zróżnicowany w różnych krajach świata. Trzeba jednak przyznać, że do chwili obecnej w środowisku naukowym i w świecie polityki nie został wypracowany konsensus dotyczący wszystkich aspektów realizowania polityki makroostrożnościowej [Galati, Moessner, 2011, s. 7–8]. Można też uznać, że to nowe podejście nie zostało dotychczas zweryfikowane w pełni w praktyce przez wydarzenia pojawiające się w życiu realnym. W Polsce nie udało się do czerwca 2015 r. powołać formalnie ciała odpowiedzialnego za prowadzenie tej polityki, choć wymóg taki wynika z istniejących regulacji europejskich, a prace

w tym zakresie są prowadzone od relatywnie długiego czasu. Ten stan może wynikać ze złożoności problemu funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego, jego usytuowania w sieci bezpieczeństwa systemu finansowego oraz istnienia potencjalnych zagrożeń w zakresie koordynacji polityki nadzorczej.

2. Cele nadzoru polityki mikro- i makroostrożnościowej

W zakresie celów sprawowania obu form nadzoru ostrożnościowego nad bankami musi istnieć różnica wynikająca z różnych definicji nadzoru. W zakresie sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego uwaga musi być skoncentrowana na bezpieczeństwie funkcjonowania każdej instytucji finansowej, spełnianiu wszystkich norm bezpiecznego działania przez każdy podmiot i na bezpieczeństwie depozytów zgromadzonych w tych instytucjach. W konsekwencji dbanie o bezpieczeństwo poszczególnych instytucji kredytowych prowadzi do poprawy bezpieczeństwa całego sektora bankowego. Z tego względu nadzór mikroostrożnościowy ma charakter bardziej bezpośredni i wiąże się ze sprawowaniem bieżącej kontroli nad działaniem wszystkich nadzorowanych banków.

Nadzór makroostrożnościowy ma szerszy charakter. Najważniejsze z jego punktu widzenia jest bezpieczeństwo całego systemu bankowego. Analiza bezpieczeństwa działania poszczególnych banków ma wówczas mniejsze znaczenie. Priorytetem jest zapobieganie narastaniu problemów systemowych w sektorze (obniżanie ryzyka i kosztów kryzysu systemowego) i dbanie o wypełnianie przez system bankowy roli, jaką powinien spełniać w gospodarce rynkowej. Trzeba jednak przyznać, że w literaturze poświęconej nadzorowi makroostrożnościowemu nie osiągnięto jeszcze konsensusu dotyczącego celów wykonywania tego nadzoru. Szeroko ujmując, jest nim dążenie do stabilności finansowej, ale to pojęcie także nie zostało jednoznacznie zdefiniowane w literaturze. Może ono bowiem dotyczyć odporności sektora finansowego na szoki zewnętrzne, ale też na szoki wewnętrzne [Galati, Moessner, 2011, s. 6].

W literaturze zwraca się uwagę na inne podejście stosowane w obu rodzajach nadzoru. W przypadku nadzoru mikroostrożnościowego stosuje się zasadę *bottom-up*, gdzie podstawą jest analiza sytuacji w poszczególnych podmiotach, która następnie jest agregowana do poziomu całego sektora. Natomiast w przypadku nadzoru makroostrożnościowego stosuje się przede wszystkim podejście *top-down*, gdzie punktem wyjścia jest analiza prawdopodobieństwa i kosztów ryzyka systemowego, a następnie jest ono dezagregowane na problemy poszczególnych instytucji finansowych [Crockett, 2000].

W praktyce nadzorczej podejmowanie działań w skali makro będzie zatem pochodną pojęcia ryzyka systemowego. Rozumiejąc jego istotę, pozostaje problem braku precyzyjnej szczegółowej definicji, pozwalającej na jej zastosowanie w konkretnych warunkach. Przykładem takiego braku precyzji może być chociażby pojawienie się systemowego problemu w bankowości spółdzielczej lub w sektorze banków hipotecznych. Czy i w jakich warunkach będzie on uznany za systemowy

problem w całym sektorze bankowym? Odpowiedź na te pytania ma zasadnicze znaczenie, ponieważ będzie ona determinować podmiot, który będzie w przyszłości ponosił odpowiedzialność za podjęcie lub zaniechanie działań stabilizujących sytuację w sektorze bankowym. Niejasność w zakresie określenia stopnia powagi sytuacji w konkretnym przypadku może prowadzić do podejmowania równoległych działań przez nadzór makro- i mikroostrożnościowy lub, co gorsza, do zaniechania działań przez każdy z nich. Dopóki istnieje tylko organ nadzoru mikroostrożnościowego, taki potencjalny problem podziału kompetencji nie istnieje, ponieważ spoczywają na nim wszystkie obowiązki w zakresie dbania o stabilność. Oczywiście odrębną rolę w zakresie stabilności rynku finansowego ma do odegrania bank centralny, ale sposób jego oddziaływania jest zupełnie inny niż nadzoru bankowego.

Innym przykładem wątpliwości związanych z rolą nadzoru makroostrożnościowego w okresie narastania ryzyka systemowego może być kwestia źródła jego powstawania. Może ono bowiem powstać wewnątrz sektora bankowego oraz poza nim. W drugim przypadku może powstać innego rodzaju ryzyko sporu kompetencyjnego. Wynika ono z konieczności odpowiedzenia na pytania, w jakich sytuacjach podmiotem właściwym do podejmowania działań zapobiegawczych powinien być organ nadzoru makroostrożnościowego, a w jakich bardziej właściwym jest jeden z organów odpowiedzialnych za politykę gospodarczą kraju lub bank centralny odpowiedzialny za politykę monetarną. Przykładem takiego dylematu może być narastanie bańki spekulacyjnej, gdy może powstać spór kompetencyjny, czy podmiotem właściwym do podjęcia działań zapobiegawczych jest organ nadzoru makroostrożnościowego czy też organ odpowiedzialny za prowadzenie polityki monetarnej lub administracja rządowa. Kwestia podziału uprawnień pomiędzy nadzorem mikro- i makroostrożnościowym ma zatem szerszy kontekst, gdyż odnosi się do generalnego problemu podziału kompetencji organów w prowadzeniu polityki gospodarczej.

3. Możliwe sposoby umiejscowienia nadzoru mikro- i makroostrożnościowego

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że nadzór mikroostrożnościowy może być usytuowany albo w banku centralnym, albo jako odrębna instytucja. Zasady efektywnego nadzoru nie rozstrzygają tej kwestii. Wskazują one jedynie na takie elementy, jak: konieczność zachowania niezależności nadzoru, określenie kadencji szefa i członków jego kierownictwa, wysoki profesjonalizm i wiarygodność pracowników, konieczność dysponowania odpowiednimi środkami dla sprawowania efektywnego nadzoru [BCBS, 2012, s. 22–23]. W przeszłości nadzór mikroostrożnościowy był usytuowany najczęściej w banku centralnym. Następnie dominującą tendencją było tworzenie odrębnego podmiotu nadzorczego poza strukturą banku centralnego i połączenie go z innymi segmentami nadzoru nad rynkiem finansowym. Po ostatnim kryzysie nadzór bankowy w wielu krajach powrócił jednak do banku centralnego. Spektakularnym przykładem tej tendencji jest ustanowienie instytucji nadzoru nad

bankami strefy euro w Europejskim Banku Centralnym. Oczywiście ustanowienie nadzoru bankowego w banku centralnym musi się wiązać z odseparowaniem tej działalności od realizacji polityki monetarnej.

W odniesieniu do nadzoru makroostrożnościowego także nie określono jednolitej zasady jego umiejscowienia. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego wskazuje jedynie, że wiodąca rola w tym nadzorze powinna przypadać krajowym bankom centralnym, ponieważ dysponują one wiedzą ekspercką i spoczywają na nich obowiązki w dziedzinie stabilności finansowej [Rozporządzenie…, 2010, s. 4]. Taka też jest zwykle praktyka międzynarodowa w tym względzie. Trzeba jednak zaznaczyć, że również w tym przypadku nadzór makroostrożnościowy musi być odseparowany od zadań związanych z realizacją polityki monetarnej i od nadzoru mikroostrożnościowego, jeśli jest on usytuowany w banku centralnym. Przykładem takiego oddzielenia może być odseparowanie jednolitego nadzoru nad bankami w EBC od Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

Raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego, sporządzony na podstawie analizy doświadczeń 50 krajów świata, wskazuje różne możliwości usytuowania nadzoru makroostrożnościowego. Poza integracją z bankiem centralnym może to być powołanie odrębnej instytucji służącej tylko temu celowi, instytucjonalne rozdzielenie decyzji i kontroli nad poszczególnymi narzędziami albo aktywne lub mniej aktywne włączenie do tego procesu ministra finansów [IMF, 2011].

W Polsce nadzór mikroostrożnościowy jest wykonywany przez Komisję Nadzoru Finansowego, która jest odrębnym podmiotem powołanym do tego celu, choć wcześniej nadzór nad bankami był sprawowany przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, umiejscowiony w banku centralnym. Nadzór makroostrożnościowy dotychczas nie został w Polsce utworzony, ale zgodnie z projektem właściwej ustawy zadanie to ma być powierzone odrębnemu ciału – pierwotnie wskazywano na specjalnie powołaną w tym celu Radę ds. Ryzyka Makroostrożnościowego, następnie na Komitet Stabilności Finansowej. Specyfika polskiego podejścia ma polegać na silnym powiązaniu personalnym między organami nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. W skład Komisji Nadzoru Finansowego wchodzą między innymi przedstawiciele banku centralnego i Ministerstwa Finansów, natomiast członkiem Rady ds. Ryzyka Makroostrożnościowego ma być przedstawiciel KNF. Przewodniczący KNF jest też obecny w składzie Komitetu Stabilności Finansowej.

4. Narzędzia polityki mikro- i makroostrożnościowej

Zarówno nadzór mikro-, jak i makroostrożnościowy wykorzystuje w swojej działalności narzędzia z arsenału polityki ostrożnościowej. W obu przypadkach są to wiążące normy ilościowe lub rekomendacje jakościowe, które mają być wypełniane przez każdy

bank indywidualnie. Oba rodzaje nadzorów wykorzystują te narzędzia, kierując się innymi przesłankami. Jak wspomniano wyżej, nadzór mikroostrożnościowy ma na celu dostosowanie wielkości wymaganego kapitału do poziomu ryzyka generowanego przez poszczególny bank. Nadzór makroostrożnościowy powinien natomiast dostosować globalny poziom kapitałów bankowych do fazy cyklu koniunkturalnego i stopnia zagrożenia zmaterializowania się ryzyka systemowego [Osiński, Seal, Hoogduin, 2013, s. 8].

W zakresie stosowanych szczegółowych instrumentów arsenał dostępnych środków nieco różni się w obszarze polityki mikro- i makroostrożnościowej, choć można zauważyć znaczny zakres pokrywania się tych narzędzi. Nie ulega wątpliwości, że szereg elementów zestawu narzędzi polityki makroostrożnościowej był pierwotnie domeną polityki mikroostrożnościowej [Constancio, 2011].

Należy zauważyć, że wyłączną domeną nadzoru mikroostrożnościowego są uprawnienia licencyjne dla banków, polegające przede wszystkim na wydawaniu zgód na: prowadzenie działalności bankowej, wykonywanie praw z akcji przez ich właścicieli oraz powołanie prezesa i jednego wiceprezesa banku. Nakładanie sankcji administracyjnych na banki w zakresie nadzoru także jest przywilejem nadzoru mikroostrożnościowego. Nadzór makroostrożnościowy nie ingeruje w te obszary, gdyż nie mają one zasadniczego znaczenia z punktu widzenia realizacji postawionych przed nim celów o charakterze makroekonomicznym.

Podział pozostałych instrumentów nadzorczych i ostrożnościowych między oba nadzory jest mniej precyzyjny. Jest to w dużym stopniu konsekwencją braku konsensusu dotyczącego celów funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego. W zależności od węższego lub szerszego ich ujęcia zakres dopuszczalnych narzędzi będzie ulegał zmianie. Nie można zatem mówić o standardowym zestawie narzędzi zarezerwowanych dla tej sfery polityki finansowej państwa.

Oprócz uprawnień licencyjnych i sankcyjnych największą rolę w polityce ostrożnościowej odgrywają wymogi kapitałowe i płynnościowe. Do uprawnień nadzoru mikroostrożnościowego należy egzekwowanie od banków podstawowych wymogów kapitałowych nałożonych na mocy ogólnych regulacji bankowych, a także prawo nakładania dodatkowych wymogów służących dostosowaniu wysokości kapitału do wielkości ryzyka podejmowanego przez bank. Ten ostatni wymóg może mieć zróżnicowany charakter w praktyce. Po pierwsze, może to być zwiększenie wymogu kapitałowego w wyniku indywidualnego przeglądu i oceny nadzorczej BION. Po drugie, nadzór ma prawo podwyższyć wagę ryzyka z tytułu określonych rodzajów ekspozycji kredytowych. Po trzecie wreszcie, nadzór mikroostrożnościowy ma możliwość zwiększenia wymogu kapitałowego w sposób zindywidulizowany każdemu bankowi w ramach tzw. filaru II, jeśli uzna on, że konkretny bank podejmuje wyższe ryzyko w swojej działalności.

Narzędzia uznane za prerogatywy nadzoru makroostrożnościowego są określane w sposób zdecydowanie mniej precyzyjny [IMF, 2013, s. 19]. Za podstawowe narzędzie zgodnie uznaje się możliwość nakładania na banki obowiązku tworzenia buforu antycyklicznego, czyli dodatkowego wymogu kapitałowego ustanawianego

na różnym poziomie w zależności od fazy cyklu gospodarczego. Inne instrumenty o charakterze kapitałowym nie są już traktowane przez wszystkich autorów jako będące wyłączną domeną nadzoru makroostrożnościowego. Ten nadzór może mieć uprawnienie do nakładania na banki buforów kapitałowych wymienionych w dyrektywie CRD IV [Dyrektywa…, 2013], takich jak bufor zabezpieczający i bufor systemowy, ale dyrektywa nie wskazuje jednoznacznie, że muszą one być wyznaczane przez organ odpowiedzialny za nadzór makroostrożnościowy. Możliwe jest także stosowanie innych instrumentów. P. Turner wskazuje przykładowo, że w zakresie arsenału środków polityki makroostrożnościowej krajów rozwijających się powinny znajdować się narzędzia służące ograniczeniu ryzyka zaburzeń walutowych jako skutku międzynarodowego przepływu kapitału [Turner, 2009]. Do narzędzi o charakterze kapitałowym w literaturze zalicza również sektorowe wymogi kapitałowe i dynamiczne rezerwy [*Operationalising*..., 2012, s. 18].

Drugim rodzajem narzędzi makroostrożnościowych są instrumenty związane z polityką zarządzania płynnością w bankach. Tu też jednak nie ma konsensusu w zakresie narzędzi dostępnych dla tej polityki. Przykładowo można wymienić wskaźniki LCR i NSFR, które w niektórych opracowaniach są traktowane jako norma polityki makroostrożnościowej [Galati, Moessner, 2011, s. 11], zaś w innych – jako norma polityki mikroostrożnościowej [*Operationalising*..., 2012, s. 24]. Jako wyraźne narzędzie nadzorcze makroostrożnościowe wymienia się w tym obszarze antycykliczne warianty w normach LCR i NSFR, poziom minimalnych haircutów w operacjach repo i operacjach papierami wartościowymi czy ustanowienie obciążenia krótkoterminowych zobowiązań wyrażonych w walucie obcej [*Operationalising*..., 2012, s. 24].

Trzecią kategorią narzędzi nadzorczych są instrumenty odnoszone do aktywów bankowych. Wymienia się w tej kategorii takie ograniczenia regulacyjne, jak dopuszczalny poziom LTV oraz DTI. Są one w praktyce wykorzystywane zarówno w polityce mikro-, jak i makroostrożnościowej. Często uzasadnia się ich wprowadzenie dążeniem do ograniczania ryzyka systemowego w sektorze gospodarstw domowych. Polegają one na zaostrzeniu warunków kredytowania klientom tego sektora [*Operationalising*..., 2012, s. 11, 27; IMF, 2011].

Z punktu widzenia wzajemnego oddziaływania narzędzi polityki nadzorczej mikro- i makroostrożnościowej istotne znaczenie ma wyróżnienie dwóch typów narzędzi. Pierwszym są stałe regulacje, niejako automatyczne stabilizatory koniunktury, które nie wymagają każdorazowej interwencji nadzorcy lub regulatora. Drugim są zaś narzędzia polityki dyskrecjonalnej [Galati, Moessner, 2011, s. 11]. W przypadku stosowania pierwszych z nich prawdopodobieństwo powstania konfliktu między nadzorem mikro- i makroostrożnościowym lub ryzyko niepodjęcia żadnej decyzji wydaje się być mniejsze. Przy takich instrumentach drugorzędne znaczenie ma też fakt, czy jest on zaliczany do polityki mikro- czy makroostrożnościowej. Natomiast przy narzędziach dyskrecjonalnych, wymagających za każdym razem podjęcia odrębnej decyzji, takie ryzyko braku dostatecznej koordynacji lub pojawienia się nieoczekiwanych skutków ubocznych wydaje się być dużo większe.

5. Obszary potencjalnych napięć między polityką mikro- i makroostrożnościową

Potencjalne napięcia między polityką nadzorczą o charakterze mikro- i makroostrożnościowym mogą wystąpić we wszystkich wymienionych wyżej obszarach. Już w zakresie celów można dostrzec potencjalne istotne różnice wynikające z podejmowania działań na skutek innej perspektywy spojrzenia: bezpieczeństwa poszczególnych instytucji finansowych i bezpieczeństwa całego sektora finansowego. Suma bezpieczeństw poszczególnych instytucji nie musi oznaczać bezpieczeństwa całego sektora finansowego, może to być warunek niewystarczający dla osiągnięcia stabilności całego sektora finansowego. Tym bardziej w sytuacji odwrotnej – bezpieczeństwo całego sektora finansowego nie będzie zawsze oznaczać bezpieczeństwa poszczególnych instytucji finansowych. Z tego powodu mierniki przyjmowane do oceny realizacji polityki mikro- i makroostrożnościowej mogą się między sobą różnić.

W zakresie umiejscowienia obu rodzajów nadzorów mogą być stosowane różne rozwiązania, gdyż nie ma jednego modelu rekomendowanego w zakresie formy organizacyjnej sprawowania nadzoru mikroostrożnościowego, natomiast w odniesieniu do nadzoru makroostrożnościowego wskazuje się jedynie na korzyści wynikające z powiązania go z bankiem centralnym. Nie ulega wątpliwości, że niezależnie od stopnia istniejących powiązań między organami nadzoru mikro- i makroostrożnościowego wydzielenie instytucjonalne obu organów w odrębnych podmiotach będzie rodzić naturalne problemy kompetencyjne, dotyczące podziału odpowiedzialności oraz utrudnienia w koordynacji obu polityk.

Oba rodzaje polityk wykorzystują podobne lub niekiedy nawet te same instrumenty oddziaływania na nadzorowane instytucje. Powoduje to naturalne silne interakcje między obiema politykami i może otwierać pole do potencjalnego braku dostatecznej synchronizacji. Takie napięcia są tym bardziej możliwe, że w przypadku nadzoru mikroostrożnościowego przedmiotem zainteresowania jest statyczna analiza sytuacji ekonomicznej poszczególnych instytucji nadzorowanych, a więc ocena całości aktywów i pasywów tych podmiotów i ryzyka z nimi związanego. W przypadku nadzoru makroostrożnościowego większe znaczenie może mieć analiza dynamiki zmian zachodzących na rynku. Ta różnica percepcji może być szczególnie silnie widoczna w zakresie stosowania wymogów kapitałowych w różnych fazach cyklu koniunkturalnego. Przykładowo w okresie gorszej koniunktury nadzór makroostrożnościowy może być zainteresowany łagodzeniem wymogów kapitałowych w celu pobudzenia wzrostu akcji kredytowej banków, natomiast nadzór mikroostrożnościowy będzie dostrzegał przede wszystkim większe bieżące ryzyko działania banków, wynikające z wyższej szkodowości portfela kredytowego, i będzie zainteresowany podnoszeniem wymogów kapitałowych. Podobna różnica podejść obu nadzorów może dotyczyć stosowania wskaźników LTV i DTI czy podwyższonych lub obniżonych norm w zakresie zarządzania płynnością w instytucjach bankowych [Osiński, Seal, Hoogduin, 2013].

6. Możliwe kierunki przeciwdziałania potencjalnym napięciom między nadzorami

Koncepcja funkcjonowania nadzoru makroostrożnościowego stanowi odpowiedź na doświadczenia kryzysu w sektorze finansowym ostatnich lat, wskazujące na niedoskonałość istniejących dotychczas narzędzi polityki nadzorczej względem banków oraz polityki pieniężnej banku centralnego. Można oczekiwać, że koncepcja ta będzie dalej rozbudowywana w najbliższych latach. Rosnące rozmiary wielu banków i rosnąca koncentracja rynku bankowego będą powodować, że rola nadzoru makroostrożnościowego będzie się zwiększać, gdyż ewentualne problemy indywidualne dużego banku będą coraz częściej generować wyzwanie w zakresie zarządzania ryzykiem systemowym, które ma być domeną nadzoru makroostrożnościowego.

Dziś trudno jest mówić, że koncepcja polityki makroostrożnościowej jest już w pełni ukształtowana w postaci całościowej identyfikacji celów, instrumentów i wskazania optymalnego organu odpowiedzialnego za ich realizację. To powoduje, że w warunkach braku wielu doświadczeń praktycznych potrzebne będzie poszukiwanie dróg zmniejszania potencjalnych napięć między tymi nadzorami. Z jednej strony taka nie całkiem zdefiniowana sytuacja pozwala na elastyczne działanie nadzorów dostosowane do specyficznych, każdorazowo powstających warunków. Wykorzystanie tej możliwości jest jednak uzależnione od kreatywności, odpowiedzialności i umiejętności współpracy wszystkich osób i organów włączonych w ten proces. Z drugiej strony brak sztywnych reguł będzie powodował, że w sytuacji konieczności podjęcia działań proces ten będzie ulegał wydłużeniu na skutek poszukiwania optymalnego rozwiązania. Nie zadziała wówczas również pozytywnie rozumiana rutyna działania nadzoru w sytuacjach kryzysowych. To powoduje, że przewidywalność przyjmowanych rozwiązań będzie mniejsza niż w procesach standardowych zarówno dla nadzorców, jak i dla uczestników rynku.

Duże znaczenie w tych uwarunkowaniach będzie miało instytucjonalne usytuowanie i skala współpracy obu nadzorów. Mogą one być umiejscowione w różnych instytucjach, ale wówczas musi istnieć sprawna platforma bieżącej wymiany informacji, która pozwoli wzajemnie identyfikować podejmowane działania i wskazywać podmioty odpowiedzialne za przygotowanie poszczególnych rozwiązań sanacyjnych. Można rozważyć także rozwiązanie, w którym platforma komunikacji będzie koordynowana przez inny organ, odpowiedzialny za politykę gospodarczą kraju. Można również zastanowić się nad rozwiązaniem, w którym decyzje nadzorcze muszą być podejmowane wspólnie przez kilka organów. Nie jest ono jednak zalecane w sytuacji, gdy wskazane jest ograniczanie wpływu bieżącej polityki na podejmowane decyzje, np. na styku polityki nadzorczej z polityką monetarną [Berntsson, Molin, 2012, s. 64].

Zupełnie innym rozwiązaniem może być umiejscowienie obu nadzorów w tym samym podmiocie. Pozwala ono na budowanie jednolitego przekazu do odbiorców zewnętrznych, gdyż kwestie podziału i napięć kompetencyjnych są rozwiązywane wewnątrz instytucji nadzorczej. To podejście pozwala na przynajmniej częściowe wzmocnienie wagi spraw makro w nadzorze mikroostrożnościowym. Oczywiście

może pojawić się pytanie, czy zadania polityki makro mogą być należycie podjęte w nadzorze mikroostrożnościowym. Odpowiedź jest istotna, gdyż nie jest pewne to, że dotychczasowe władze nadzorcze sprostają nowemu wyzwaniu i konieczności łączenia obu perspektyw w praktyce nadzorczej.

Podsumowanie

Kwestia prawidłowego określenia podziału kompetencji między organy nadzoru mikro- i makroostrożnościowego jest kluczowa z punktu widzenia dbania w sposób prawidłowy o stabilność sektora finansowego. Ostatnie lata pokazały bowiem, że źle skonstruowana sieć bezpieczeństwa może być znaczącym powodem niestabilności systemu finansowego, jeśli nie udaje się jej prawidłowo i terminowo przeciwdziałać obniżeniu dyscypliny rynkowej [Crockett, 2000].

Koncepcja i sposób działania nadzoru makroostrożnościowego nie ma jeszcze długiej historii. Idea stworzenia tego nadzoru stanowi próbę odpowiedzi na niedoskonałości wynikające z dotychczasowych zasad działania sieci bezpieczeństwa, natomiast przedstawiony w artykule krótki przegląd poglądów i sytuacji bieżącej pokazuje, że generalnie dziś nie ma jeszcze zgody w literaturze przedmiotu co do szczegółowego celu, optymalnego usytuowania nadzoru i doboru narzędzi zastrzeżonych wyłącznie do kompetencji tej polityki (z wyjątkiem zgody w odniesieniu do określania bufora antycyklicznego).

Ta sytuacja wskazuje na konieczność prowadzenia polityki nadzorczej, która uwzględniałaby aspekty makroekonomiczne. Ich szersze uwzględnienie powinno w przyszłości skuteczniej zapobiec powstawaniu napięć o charakterze systemowym i wpływać na obniżenie ryzyka wystąpienia kryzysu na rynkach finansowych. Ich stosowanie nie może jednak oznaczać trudności w odbieraniu jednoznacznych sygnałów nadzorczych przez uczestników rynku. W celu zmniejszenia takiego niebezpieczeństwa celowe wydaje się rozpoczęcie wprowadzania instrumentów polityki makroostrożnościowej (z wyjątkiem bufora antycyklicznego) do arsenału dotychczasowego nadzoru mikroostrożnościowego, zwłaszcza w tych krajach, gdzie te nadzory doprowadziły do poważnych błędów systemowych w dotychczasowej działalności. To podejście powinno być uzupełnione o rozbudowę systemu bieżącej wymiany informacji i koordynacji polityki względem sektora finansowego ze strony innych regulatorów. Tworzenie całkowicie odrębnego podmiotu odpowiedzialnego tylko za politykę makroostrożnościową należy uznać za przedwczesne. Takie podejście mogłoby spowodować w początkowym okresie dodatkowe wyzwania, które w okresie niestabilności rynków finansowych nie są pożądane. Należy zatem wyposażyć nadzór mikroostrożnościowy w dodatkowe uprawnienia w zakresie instrumentów polityki makroostrożnościowej, ocenić odpowiedniość tych narzędzi, a następnie zwracać uwagę, które z pożądanych działań wykraczają poza możliwości operacyjnego zarządzania dotychczasowego nadzoru. Dopiero na tej podstawie powinny być podej-

mowane ewentualne działania polegające na wprowadzaniu zmian instytucjonalnych w konstrukcji sieci bezpieczeństwa. Taka sekwencja działań powinna dobrze służyć stabilności sektora finansowego i bezpieczeństwu jego klientów.

Odrębnie należy rozpatrzyć stosowanie bufora antycyklicznego, który może się stać domeną polityki banku centralnego, stanowiąc swoiste uzupełnienie realizowanej przez niego polityki monetarnej. Ta działalność może też stać się w przyszłości zalążkiem wyodrębnienia całkiem nowej instytucji nadzoru makroostrożnościowego. Dziś to działanie powinno jednak być silnie skoordynowane z innymi działaniami nadzorczymi, między innymi w formie wcześniejszego informowania nadzoru mikrooostrożnościowego o przewidywanych kierunkach zmian polityki, tak aby nie tylko instytucje finansowe, ale także nadzór bankowy mogły z wyprzedzeniem przygotować się do spodziewanych nowych warunków działania wyznaczanych przez nadzór makroostrożnościowy. Takie podejście powinno pozwolić na ewolucyjne, a nie rewolucyjne, wdrażanie wyzwań nadzoru makroostrożnościowego.

Bibliografia

BCBS, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, BCBS, September 2012.

Berntsson C., Molin J., *A Swedish Framework for Macroprudential Policy*, "Sveriges Riskbank Economic Review" 2012, No. 1.

Borio C., Furfine C., Lowe P., *Procyclicality of the Financial System and Financial Stability: Issues and Policy Options*, "BIS Papers" 2001, No. 1.

Constancio V., *Macro-prudential Policy – Strenghtening the Foundations, Enhancing the Toolkit and Taking Action*, Keynote address at the 1st conference on the Macro-prudential Research Network (MaRs), Frankfurt am Main, 5 October 2011.

Crockett A., *Marrying Micro- and Macroprudential Dimensions of Financial Stability*, BIS Speeches, 21 September 2000.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi (Dz.Urz. UE, nr L 176).

ERRS, Zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowegp organów krajowych (Dz.Urz. UE, nr 41).

Galati G., Moessner R., *Macroprudential Policy – a Literature Review*, "BIS Working Papers" No. 337, BIS, Basel 2011.

Hanson S., Kashyap A., Stein J., *A Macroprudential Approach to Financial Regulation*, "Journal of Economic Perspectives" 2011, Vol. 25, No. 1, **DOI: http://dx.doi.org/10.1257/jep.25.1.3**.

IMF, *Key Aspects of Macroprudential Policy*, IMF, Washington, June 2013.

IMF, *Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks – an Assessment of Stylized Institutional Models*, "Working Papers" 11/250, IMF, Washington 2011.

Operationalising the Selection and Application of Macroprudential Instruments, "CGFS Papers" No. 48, Basel 2012.

Osiński J., Seal K., Hoogduin L., *Macroprudential and Microprudential Policies: Toward Cohabitation*, IMF 2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.Urz. UE, C 58).

Szpunar P., *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, NBP, Warszawa 2012.

Turner P., *Currency Mismatches and Liquidity Risk: Diagnosis and Reform*, Paper presented at the EBRD High level workshop, London, 3 December 2009.

Micro- and Macroprudential Policy – Potential Areas of Conflicts and Methods to Minimize Them

The consequences of last crisis on financial market is the promotion of the macroprudential policy as new approach in regulatory policy on the financial sector. The main ideas of goal, tasks and instruments of macroprudential policy were presented in the article. They were confronted with the goal, tasks and instruments of microprudential supervisory policy. This comparison indicates the existence of general goal of macroprudential policy but there are also some problems concerning the detailed tasks of this policy. This result causes the further problem with identification of many instruments which should be belong to the marcoprudential policy only. Lack of detailed tasks of macroprudential policy and similar instruments used by micro- and macroprudential policy may generate some tension in supervisory policy and diminish the safety of financial sector and the trust its clients. We recommend to implement the new supervisory policy on step by step basis, collecting all the time the necessary experience and to take the decision later if the institutional separation of macroprudential policy is really reasonable or it is better to divide the tasks of this policy between microprudential policy and central bank activity.

Mikro- i makroostrożnościowa polityka nadzorcza względem sektora bankowego – potencjalne obszary konfliktów i sposoby ich minimalizacji

Jednym z głównych wniosków wyciągniętych z doświadczeń ostatniego kryzysu na rynkach finansowych na świecie był postulat wprowadzenia polityki makroostrożnościowej. W artykule przedstawiono najważniejsze cele, zadania i instrumenty tej polityki oraz skonfrontowano je z dotychczasową polityką mikroostrożnościową. Brak szczegółowego określenia zadań polityki makroostrożnościowej i podobieństwo wielu potencjalnych jej instrumentów do narzędzi polityki mikroostrożnościowej może prowadzić do potencjalnych konfliktów w zakresie stosowania obu polityk. Pojawienie się takich konfliktów może prowadzić do obniżenia bezpieczeństwa sektora finansowego i zaufania jego klientów. Dostrzegając te zagrożenia, rekomendujemy stopniowe wdrażanie nowej polityki, gromadzenie niezbędnych doświadczeń w tym zakresie i odsunięcie w czasie decyzji o ewentualnym instytucjonalnym wyodrębnieniu polityki makroostrożnościowej zamiast jej podziału między kompetencje polityki mikroostrożnościowej i zadania banku centralnego.